

Proposition de communication

6èmes JRSS - 2012- Toulouse

*13 et 14 décembre 2012, Toulouse School of Economics
organisées par l'INRA, la SFER et le CIRAD*

La mise en œuvre du PPSA au Costa Rica : monopolisation par un corps professionnel d'un partenariat public-privé dans le cadre d'un Etat en transformations

Cécile Cathelin

Doctorante en science politique, CIRAD

San José, Costa Rica

cecile.cathelin@cirad.fr

8964-4122

Résumé de la communication

L'analyse de la mise en œuvre du Programme de Paiement pour Services Environnementaux (PSA) nous permet de saisir un processus de corporatisation, à travers la monopolisation des fonctions des acteurs participant à l'implémentation par les ingénieurs forestiers ainsi que l'organisation interne de cette nouvelle profession qui connaît un processus de croissance de sa légitimité. Malgré les programmes d'ajustements structurels mis en œuvre durant les décennies 1980-1990 qui ont conduit le Costa Rica à l'affaiblissement de l'Etat, à la déréglementation et au transfert des activités publiques au secteur privé, le PPSA reste une forme de régulation étatique de la conservation privée, ce qui témoigne des résistances de l'Etat Costaricien et de sa capacité à perdurer mais aussi à se transformer. L'Etat voit à la fois ses formes d'action évoluer, à travers la délégation de compétences étatiques de mise en œuvre à des acteurs privés ainsi que ses missions, ce qui nous permet de nous interroger sur le passage d'un Etat Providence à un Etat régulateur.

Mots clés : Mise en œuvre de l'action publique, Délégation de services publics aux acteurs privés, Profession, Corporatisme, Politique forestière, PSA

Introduction

Les réformes néolibérales qu'ont connu le Costa Rica durant les deux décennies des années 1980 et 1990 sous la contrainte des institutions internationales comme la Banque Mondiale et le FMI ont conduit à des transformations profondes de l'Etat : réduction tant de son budget que du nombre de fonctionnaires, privatisations et réformes fiscales (Edelman, 2005). Ces changements brutaux viennent mettre en cause la forte tradition interventionniste de l'Etat Costaricien dans le cadre d'un Etat Providence construit à la suite de la guerre civile de 1948 et qui connut un processus de forte croissance durant les trois décennies suivantes. La participation de l'Etat dans l'économie s'est traduite par un investissement en infrastructure et en capital humain, la régulation des prix et la distribution de subventions ainsi que plus tardivement l'inclusion des entreprises productives au sein de l'Etat (Edelman, 2005).

Au-delà du phénomène de transfert des activités étatiques au secteur privé, on peut s'interroger sur les conséquences de ce nouveau paradigme néolibéral en termes de formes et de contenu de l'action de l'Etat, sur l'émergence de formes hybrides ou mixtes (public-privé) de mise en œuvre des politiques publiques et sur leur monopolisation par des corps professionnels spécifiques – on peut parler de corporatisation (Schmitter, 1974). Dans quelle mesure assisterait-on alors au passage d'un Etat Providence à un Etat régulateur (Chevallier 2004) qui se concentrerait sur des missions de supervision et d'arbitrage et déléguerait la mise en œuvre des politiques publiques à des acteurs privés ?

Un des dispositifs centraux de la politique forestière du Costa Rica, le programme de Paiement pour Services Environnementaux (PPSA), nous fournit un exemple approprié pour l'étude de ces évolutions. Promus par les organismes de conservation au niveau international comme les nouveaux mécanismes de la conservation privée, les PSA ont contribué à alimenter une littérature fournie sur le sujet. Largement dominée par l'approche disciplinaire de l'économie et ses questionnements en termes d'efficience, d'efficacité et d'impacts sur la déforestation ou la pauvreté, cette littérature comporte deux approches (Farley et Costanza, 2010). La première aux accents normatifs qualifiée d'économie environnementale fait la promotion du PSA en tant que « market-based mechanism » en opposition à la régulation par la contrainte réglementaire et se caractérise par une approche *top-down* centrée sur le niveau national (Wunder, Engel et Pagiola, 2008). La seconde affiliée à l'« économie écologique » reconnaît la possibilité de plusieurs types de paiement, qui passent ou non par le marché

(Farley et Costanza, 2010). Dans le cadre d'une troisième approche plus critique qui se développe avec des auteurs dénonçant entre autres la marchandisation de la nature (Kosoy et Corbera, 2010, Sullivan, 2009), les travaux de certains auteurs sur le PPSA Costaricien remettent en cause sa nature d'instrument de marché, en parlant même de « subvention déguisée » (Fletcher et Breitling, 2011).

Cas d'école pour la littérature en économie, le PPSA du Costa Rica se trouve paradoxalement assez éloigné du modèle de marché promu par cette même littérature, et cela pour différentes raisons. L'Etat est l'acteur central de la création du mécanisme. Introduit par la loi n°7575 de 1996, le PPSA correspond à un programme de la politique forestière et s'inscrit dans la lignée des anciennes subventions étatiques au secteur forestier mises en place à partir de 1969, date de la première loi forestière au Costa Rica. Il vise la rémunération des propriétaires (ou « possédants »¹) de terrains forestiers ou de plantations pour les services environnementaux fournis à la société et reconnus au nombre de quatre dans la loi : captation du carbone et mitigation des gaz à effet de serre, amélioration de la ressource hydrique, protection de la biodiversité et préservation de la beauté scénique². Le PPSA comporte plusieurs modalités héritées des anciennes subventions dont la principale en terme de ressources distribuées est aujourd'hui la protection de la forêt, mais il propose aussi de soutenir financièrement la reforestation, les systèmes agro-forestiers, la gestion durable de la forêt et la régénération. Son mode de financement est issu en majorité de ressources étatiques puisque environ 40% du budget provient d'un impôt sur les combustibles (Fletcher et Breitling, 2011). Les 45% restant du financement correspondent à des prêts de la Banque Mondiale, qui représentent de l'argent public que le Costa Rica devra rembourser et des dons du GEF. Beaucoup d'espairs avaient été placés initialement dans le marché du carbone au niveau international comme source de financement alternative à l'Etat mais ce fut un véritable échec³. L'Etat a donc tenté d'instaurer un marché du carbone interne au Costa Rica en proposant aux entreprises privées nationales, notamment hydroélectriques de contribuer financièrement au programme. Aujourd'hui, les financements provenant de ce marché représentent moins de 3% du budget total. Le PPSA au Costa Rica traduit donc l'échec de mis en place d'un marché privé autour des services environnementaux.

Cependant, une étude fine des caractéristiques du programme de PSA et de sa mise en œuvre témoigne de l'influence du néolibéralisme sur ce programme de la politique forestière.

¹ Les propriétaires se distinguent des possédants par la possession d'un titre de propriété tandis que les possédants se voient seulement reconnaître un droit de possession.

² Loi forestière n°7575, 1996

³ Seule la Norvège fut un don de 2 millions de dollars, achetant 200 000 tonnes de carbone.

Selon Brockett et Gottfried, le PPSA correspondrait au « régime forestier hybride » des années 1990 qui combinerait des approches néolibérales et interventionnistes, reflétant les deux coalitions actives au sein du monde politico-administratif Costaricien de l'époque⁴ et qui ferait suite aux régimes du « laissez-faire » d'avant les années 1970 et de « l'intervention étatique » des années 1970 et 1980 (2002). La genèse même du PPSA est marquée par l'intervention d'une des institutions promotrices du néolibéralisme. Les subventions forestières antérieures du PSA furent mises en cause au milieu des années 1990 par un accord avec le FMI interdisant l'intervention publique en faveur des secteurs productifs (Le Coq et al., 2010). Afin de préserver le soutien étatique au secteur forestier, la stratégie du Ministre de l'environnement fut de passer d'une rhétorique de « subvention » à une filière à une rhétorique du marché avec l'idée d'un « paiement » (Le Coq et al., 2010). Par ailleurs, la structure même de Fonafifo, institution publique en charge du PPSA appartenant au Ministère de l'environnement, reflète des évolutions de l'Etat que l'on pourrait attribuer au néolibéralisme : l'autonomie des fonds, un statut d'administration étatique mais avec une relative indépendance ainsi qu'une participation du secteur privé au comité directeur (Fletcher et Breitling, 2011). De manière encore plus significative, la mise en œuvre du PSA assumée par le SINAC⁵ jusqu'en 2003 où Fonafifo connaît un mouvement de déconcentration et crée neuf bureaux régionaux locaux, se trouve impactée par ces principes néolibérales. Si Fonafifo est en charge de son implémentation au niveau local, une partie de la mise en œuvre a en effet été déléguée à des acteurs privés : les régents. On peut ainsi parler de partenariat qui se traduit par le souci d'associer les acteurs sociaux à la mise en œuvre des actions publiques, par des formules de participation, voire de délégation des responsabilités (Chevallier, 2004). Dans notre cas, ces ingénieurs forestiers de profession exercent la fonction d'intermédiaire entre les bénéficiaires du programme d'action publique et l'Etat.

Cette communication propose alors de centrer l'analyse sur la mise en œuvre partenariale du PPSA, avec une attention particulière portée à ces régents, dotés de la foi publique et qui remplissent la fonction de partenaire privilégié de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques forestières. L'objectif est d'analyser le cas Costaricien en matière de PSA à l'aide des outils de la science politique et d'un regard orienté sur le niveau local. En

⁴ La coalition orientée vers le marché est notamment constituée par le CCT (centre scientifique tropical), USAID, Banque Mondiale. La coalition interventionniste est constituée par les acteurs du pouvoir législatif national, les agences exécutives, JUNAFORCA (organisation de petits et moyens producteurs forestiers) et (Brockett et Gottfried, 2002).

⁵ SINAC : système national des aires de conservations, en charge de la mise en œuvre de la politique des aires protégées du Minaet, ministre de l'environnement.

poursuivant la piste proposée par certains auteurs qui mettent à jour l'influence du néolibéralisme sur la gouvernance des politiques de conservation et en particulier le PPSA (Fletcher et Breitling, 2011, Brockett et Gottfried, 2002), la communication propose de mobiliser les cadres analytiques de la sociologie des professions et de l'analyse des politiques publiques (Le Bianic et Vion, 2008) ainsi que du corporatisme (Hassenteufel, 1990) dans le but d'analyser la mise en place d'un partenariat public-privé constitutif de la mise en œuvre déconcentrée d'un programme de politique publique, ici le PPSA, et par ce biais de s'interroger sur les transformations de l'Etat.

Dans le cadre de cette communication, nous proposons ainsi de revenir dans un premier temps sur la genèse et l'évolution de ce système de la régence professionnalisée dans un contexte marqué à la fois par les impératifs de réduction de la taille de l'Etat et par la structuration et l'organisation de la très récente profession des ingénieurs forestiers dans le cadre d'un système de représentation des intérêts et d'organisation des ingénieurs forestiers que l'on pourrait qualifier de corporatiste (Schmitter, 1974, Hassenteufel, 1990). Dans un second temps, nous centrerons l'analyse sur la mise en œuvre de ce partenariat public-privé monopolisé par la profession des ingénieurs forestiers, ce qui nous permettra de nous interroger sur une forme de corporatisation de la mise en œuvre mais également sur les évolutions respectives à cette profession et à l'Etat. Cette deuxième partie s'articulera en deux temps : d'une part, l'analyse de la répartition des tâches entre Etat déconcentré et acteurs privés ainsi que de leurs stratégies, intérêts et relations d'interdépendance et d'autre part, l'étude de la création et du fonctionnement d'un marché encadré de la régence autour de la mise en œuvre technique du PPSA et des pratiques et des stratégies des régents au sein de ce marché⁶.

⁶ Cette communication est issue des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre Mars et Juillet 2012 au Costa Rica, qui s'inscrit dans le cadre d'une thèse CIRAD en science politique actuellement en cours et initiée en Décembre 2010 : « Le Programme de Paiement pour Services Environnementaux au Costa Rica : implémentation locale, "jungle-level bureaucracy" et système politico-administratif ». La méthodologie utilisée s'est basée autour d'une série d'entretiens approfondis avec des acteurs participant à la mise en œuvre du PSA (fonctionnaires locaux de Fonafifo, régents, bénéficiaires) et des acteurs appartenant de près ou de loin au secteur forestier et ayant pris part ou possédant une bonne connaissance des processus historiques ayant conduit à la genèse du Collège des ingénieurs forestiers ou/et au système de régence (directeurs des écoles d'ingénieur forestier des deux universités, directeur d'aires protégées, membres du Collège des ingénieurs forestiers etc.) mais également sur des observations non participantes réalisées dans les bureaux déconcentrés de Fonafifo dans deux territoires : au sud, la Péninsule de Osa et au nord, le Huetar Norte.

I. Genèse et évolution d'un partenariat public-privé monopolisé par une profession

Afin de mieux appréhender les logiques de ce partenariat public-privé mis en place pour l'implémentation locale du PPSA, il nous faut à la fois comprendre les processus d'organisation de cette nouvelle profession des ingénieurs forestiers et saisir les dynamiques d'institutionnalisation de la participation de cette profession aux politiques publiques.

1/ Structuration d'une nouvelle profession : la genèse du Collège des ingénieurs forestiers

Historiquement, l'Etat Costaricien est intervenu dans l'organisation des nouvelles professions à travers la création des « collèges » professionnels chargés par la puissance étatique d'exercer un contrôle sur l'exercice des activités de leurs membres et d'organiser la défense de leurs intérêts. Ces Collèges peuvent s'apparenter à des ordres professionnels⁷. Le Collège le plus ancien du Costa Rica est celui des avocats et fut créé en 1887 à travers la Loi organique du notariat⁸. La création du Collège des ingénieurs agronomes remonte à 1941 suite à la création de l'université publique de la UCR⁹ et à la proposition du ministre de l'éducation, une année auparavant, de créer les collèges professionnels qui correspondaient aux différentes disciplines que commençait à offrir l'université¹⁰. Ainsi, l'Etat a traditionnellement joué un rôle actif et direct dans la régulation de l'exercice professionnel. Même si elles possèdent un certain degré d'autonomie, les professions sont donc plus ou moins directement adossées à l'Etat.

Le cas de la profession des ingénieurs forestiers comportent des spécificités qui s'éclairent à la lumière du contexte de sa création. La formation d'ingénieur forestier est plutôt récente en comparaison des autres disciplines puisque ce n'est qu'en 1973 que la UCR et le TEC¹¹ ouvrent une formation d'ingénieur forestier, quatre ans après le vote de la première loi forestière du pays. Auparavant, les agronomes avec parfois des spécialités forestières obtenus à l'étranger occupaient en grande majorité les postes d'ingénieurs forestiers. La DGF¹² ne comptait par exemple que des agronomes.

⁷ Le terme espagnol de « Colegio » pose quelques difficultés de traduction en français. Nous proposons de le traduire par Collège, tout en le définissant comme un ordre.

⁸ Site web du Collège des avocats.

⁹ UCR : « Universidad de Costa Rica », Université de Costa Rica

¹⁰ Site web du Collège des ingénieurs agronomes.

¹¹ TEC : « Tecnológico », Technologique

¹² DGF : direction générale forestière, créée en 1969

Un groupe formé des premiers ingénieurs forestiers diplômés au Costa Rica ainsi qu'un ingénieur forestier formé à l'étranger a tenté de créer un Collège propre aux ingénieurs forestiers dans les années 1980 avec la création d'une association, Aprosifo, première organisation de la profession. L'objectif était d'organiser et renforcer la profession avec derrière l'idée de récupérer les postes d'ingénieurs forestiers dans la fonction publique, occupés en grande majorité à l'époque par les ingénieurs agronomes. Cette tentative s'est soldée par un échec en raison de la farouche opposition des ingénieurs agronomes qui souhaitaient intégrer les ingénieurs forestiers à leur propre Collège. La proposition de loi de création du Collège des ingénieurs forestiers défendue par Aprosifo attendit plus de dix ans avant de passer à l'ordre du jour de l'Assemblée pour être au final refusée en 1991. La même année, les ingénieurs agronomes dans le cadre de la rénovation de la loi organique de leur Collège, institutionnalise l'affiliation des ingénieurs forestiers à leur propre structure.

Au delà du contexte marqué par les impératifs de réduction de la taille de l'Etat qui rendait la création d'une nouvelle structure administrative peu souhaitée, les intérêts des agronomes à conserver les forestiers dans leur organisation professionnelle étaient multiples. Tout d'abord, l'intérêt économique était évident puisque le contexte était à l'affaiblissement des politiques agricoles et de l'agriculture en raison notamment des réformes néolibérales¹³ et à l'essor des politiques forestières¹⁴ donc la perspective d'intégration des ingénieurs forestiers signifiaient de nouvelles ressources potentielles nécessaires à la survie du Collège des ingénieurs agronomes ; ensuite, un intérêt politique se dégageait avec l'émergence et la publicisation de la problématique de la déforestation qui pointait de manière indirecte la responsabilité des agronomes dans ce phénomène, d'où le principe stratégique appliqué par les agronomes selon lequel « mieux avec nous que contre nous » ; et enfin les ingénieurs agronomes ont utilisé l'argument pragmatique selon lequel nombres d'entre eux possédaient une spécialité forestière et se trouvaient déjà en charge de postes forestiers dans l'administration.

Les inégalités de ressources entre les deux professions qui penchaient clairement en faveur des agronomes furent déterminantes dans la résolution du conflit. Les agronomes

¹³ Les différents Plans d'ajustements structurels conduisent à réformer en profondeur l'agriculture (notamment réduction ou élimination des prix de garantie, ajustement des prix nationaux avec prix internationaux plus bas et ouverture du marché aux exportations) pour promouvoir un nouveau modèle d'agriculture « du changement » orientée vers l'exportation de produits non traditionnels et abandonner l'ancien modèle de production de produits traditionnels orienté vers la satisfaction du marché national et régional (Edelman, 2005).

¹⁴ La première loi forestière au Costa Rica est votée en 1969 et est suivie par deux autres en 1986 et 1990. Ces lois mettent toutes en place différents mécanismes incitatifs à la production ligneuse et plus tardivement à la conservation de la ressource forestière (Le Coq, 2010).

disposaient d'un Collège avec plus de quarante ans d'expérience, de ressources financières, de contacts dans le monde politico-administratif, d'une forte implantation dans le pays historiquement agricole et d'une autorité scientifique en matière d'agriculture, ce qui leur conférait une forte légitimité professionnelle et politique (bien qu'en baisse en raison de la publicisation croissante de l'impact négatif des politiques agricoles sur le phénomène de la déforestation). A l'inverse, les ingénieurs forestiers, peu nombreux et encore peu reconnus, ne possédaient ni structure propre, ni ressources politique ou financière.

L'intégration officielle des ingénieurs forestiers au Collège des ingénieurs agronomes se fait donc à partir de 1991. Les ingénieurs forestiers bénéficient ainsi d'une structure déjà existante. Selon la loi organique du Collège des ingénieurs agronomes, les fonctions du Collège concernent le soutien au développement des sciences agricoles et de leur enseignement, l'organisation des professionnels agricoles afin de défendre ses intérêts, l'appui aux organismes publics et la supervision de l'exercice de la profession. Si les ingénieurs forestiers sont mentionnés comme membres du Collège, aucune particularité n'est spécifiée quant à l'organisation de leur profession vis à vis de celle des agronomes. D'après les entretiens, le rôle prédominant du Collège est d'encadrer et de superviser l'exercice de la profession des ingénieurs forestiers, ce qui passe notamment par la mise à disposition des textes juridiques réglementant leurs pratiques et par le contrôle sur le terrain des régents en exercice afin de vérifier l'adéquation de leurs pratiques avec la loi et dans une moindre mesure d'en représenter les intérêts.

Cette structuration professionnelle nous amène à nous interroger sur la qualification de corporatisme du système d'organisation de cette profession. Dans un article synthétisant les différentes approches et caractéristiques du corporatisme, Hassenteufel propose trois critères permettant d'identifier un système corporatiste : la configuration du champ de la représentation des intérêts, les rapports entre les groupes représentatifs et l'Etat et la structure interne des organisations représentant les intérêts (1990). Dans le cas des ingénieurs forestiers, ils possèdent une seule organisation qui bénéficie d'une représentation monopolistique ; le Collège participe activement à l'élaboration des politiques publiques et l'Etat le légitime en lui confiant un rôle de régulation de la mise en œuvre des politiques forestières à travers son contrôle de l'exercice professionnel des régents ; la structure du Collège au statut d'organisme « public mais non étatique » est institutionnalisée, bureaucratisée et hiérarchisée et enfin, l'adhésion des ingénieurs forestiers y est obligatoire s'ils veulent exercer en tant que régent et vivement conseillé dans les autres cas, et leur permet d'accéder à un certain nombre de services comme les formations, la mise à

disposition d'informations professionnelles ou encore la vente de papiers juridiques indispensables aux régents. Ces différentes caractéristiques conduisent à qualifier le système d'organisation des ingénieurs forestiers de corporatisme.

Ainsi, la genèse du Collège des ingénieurs forestiers affiliés presque de force à un autre Collège témoigne d'une profession encore fragile, dépendante des ingénieurs agronomes mais dont la légitimité est en forte croissance. Suite à leur affiliation au Collège des ingénieurs agronomes se crée une commission composée de différents ingénieurs forestiers pour créer le système de régence.

2/ Institutionnalisation de la participation des ingénieurs forestiers privés à la mise en œuvre des politiques forestières : le premier règlement de la régence forestière de 1993

En 1991 est créé le premier règlement des « conseillers forestiers »¹⁵, considéré comme l'acte de naissance de la régence forestière au Costa Rica (Navarro et Thiel, 2007). Avant, c'était l'Etat uniquement qui à travers la DGF assumait le contrôle des activités forestières. Les conseillers forestiers sont créés pour rédiger les plans de gestion forestière destinés à l'exploitation des forêts. En 1993, une commission est créée au sein du Collège des ingénieurs agronomes et forestiers avec l'objectif initial de modifier le règlement de 1991, mais qui termine par rédiger le règlement de la régence forestière¹⁶. Selon les acteurs, ce nouveau règlement s'inspire du règlement des conseillers forestiers ainsi que des modèles déjà existants de régence dans le pays comme celles des agronomes ou des pharmaciens. Il accorde le monopole de la régence forestière, c'est-à-dire l'exclusivité d'accès à ce statut, à une profession : les ingénieurs forestiers. Autrement dit, un des pré-requis indispensables pour obtenir le statut de régent est d'avoir suivi une formation universitaire d'ingénieur forestier. Le règlement transfère également de manière explicite des compétences étatiques à la figure privée du régent, qui agit au nom de l'administration forestière.

De cette manière, la régence s'apparente à une délégation de service public car l'Etat transfère une partie de la gestion de ce service et la rémunération des régents est liée aux recettes d'exploitation du service, c'est-à-dire aux conseils techniques dispensés par les régents à travers l'étude technique. Si l'Etat a déjà décidé légalement des caractéristiques spécifiques que doit posséder le délégataire – de formation ingénieur forestier, affilié au Collège des ingénieurs forestiers, ayant suivi la formation de régent de trois jours dispensée

¹⁵ Décret No.20483-MIRENEM : Reglamento de los « asesores forestales », Règlement des conseillers forestiers

¹⁶ Décret No.22084-MIRENEM

par le Collège et ayant été accrédité comme régent par le Comité directeur du Collège¹⁷ – c’est ensuite le propriétaire de terrain forestier qui va choisir personnellement un régent en particulier et qui va le rémunérer pour les services offerts, ce qui n’est pas sans poser certains problèmes que nous aborderont dans la section suivante.

Le règlement confère un caractère obligatoire aux recommandations techniques du régent, c’est-à-dire que les clients des régents sont tenus au respect de ses conseils. Les régents sont donc en charge de la supervision des plans de gestion forestier, de la mise en œuvre des subventions qui encouragent financièrement les plantations ou la protection de la forêt mais aussi de la gestion des pépinières.

Ce nouveau règlement fait passer d’un système peu régulé à l’institutionnalisation de la figure du régent basée sur une pratique professionnelle et bénéficiant d’un soutien institutionnel qui leur confère des obligations et des responsabilités (Navarro et Thiel, 2007). Cette figure est créée dans un contexte de transfert de fonctions étatiques au secteur privé avec les Plans d’ajustements structurels successifs que connaît le Costa Rica et plus particulièrement face au constat généralisé du manque de capacité de contrôle de la DGF.

Si l’Etat transfère sa compétence technique à ces acteurs privés que sont les régents, il délègue également la régulation des conditions de cette délégation de compétence publique au Collège, dont nous avons expliqué la fonction dans la section précédente.

3/ Consolidation et remise en cause de la figure du régent forestier

Suite à l’établissement du règlement de 1993, la figure du régent va connaître des évolutions qui vont la consolider. La loi forestière de 1996¹⁸, toujours en vigueur, accorde la foi publique aux régents, ce qui a pour conséquence de leur conférer encore plus de légitimité et de force d’action coercitive. En 1998 est publié un nouveau règlement de la régence qui actualise celui de 1993 et qui conduit notamment à élargir les sanctions concernant les régents en cas de non respect de la loi. En 2010, une initiative de modification du règlement tentative est mise en place et un premier brouillon est effectué sur commande par la Commission nationale de la durabilité forestière¹⁹ qui entre ensuite en conflit avec le Collège des ingénieurs forestiers, qui questionne la légitimité de cette Commission à rédiger le

¹⁷ Un ingénieur forestier peut être accrédité en tant que régent mais tous les ingénieurs forestiers ne sont pas des régents. Par contre, tous les régents dans le domaine forestier sont des ingénieurs forestiers.

¹⁸ Ley Forestal 7575

¹⁹ Organisme constitué de différents experts forestiers issus de différentes institutions comme les universités, les centres de recherche, les ONG etc. qui a pour rôle de conseiller le SINAC dans l’élaboration des politiques forestières.

règlement. Le Collège reprend donc la main sur le règlement et entame un processus consultatif au niveau de sa structure. Le processus de modification du règlement de 1998 vise à actualiser l'ancienne réglementation (intégration de la régence spécifique au PPSA), faire apparaître la figure du « régenté » et préciser les droits et les devoirs du régent et a également provoqué un débat entre les acteurs sur les sanctions. Le sujet est relativement sensible puisque le projet de loi n'a actuellement toujours pas été voté et se trouve maintenant au niveau du pouvoir exécutif.

Ces différentes évolutions et tentatives de réformes du système de régence s'accompagnent et s'expliquent en partie par un mouvement de remise en cause et de perte de légitimité de la figure du régent. Un des reproches principaux effectués à cette fonction réside dans la position inconfortable dans lequel se trouve le régent qui est à la fois juge et partie. Il est en effet rémunéré par son client dont il est censé contrôler les activités²⁰, ce qui peut créer des conflits d'intérêts évidents. Autrement dit, le régent n'est pas encouragé à rendre des rapports négatifs ou à dénoncer son client puisqu'il perd alors son salaire. De surcroît, la capacité de contrôle de activités de régence non seulement du Collège mais également du Sinac et de Fonafifo est largement remise en question (Navarro et Thiel, 2007). Le Collège des ingénieurs forestiers ne compte aujourd'hui que trois personnes²¹ aptes à effectuer des visites systématiques de contrôle sur les pratiques professionnelles des régents. Les problèmes d'éthique et de mauvais exercice de la fonction qui ont contribué à la perte de crédibilité des régents ont conduit à de nombreuses dénonciations, que ce soit de la part de l'administration forestière, du Collège ou des propriétaires, déplaçant cet enjeu sur le terrain juridique à travers la multiplication des procédures judiciaires entamées contre les régents. Ce problème est décrié par les représentants étatiques mais aussi par quelques ingénieurs forestiers privés. Il a conduit aux propositions de réformer le système de sanctions prévues à l'encontre des régents avec une orientation plus répressive. Un débat autour du statut privé des régents a également marqué le processus consultatif en 2010 dans le cadre de la réforme du règlement de 1998 conduisant à la formulation de propositions défendues par l'administration étatique de réformer le système paiement des régents afin qu'il transite par le Collège ou même par Fonafifo avec l'idée de réintégrer les régents dans l'Etat. Ces propositions ne font pas l'unanimité chez les représentants des régents.

²⁰ Hormis dans le cas des régents qui appartiennent à une organisation qui ont ainsi une relation indirecte avec leur client puisque l'organisation accorde un salaire à ses régents, cas dont nous parlerons dans la seconde partie.

²¹ Ils sont nommés les « fiscal » en espagnol et sont chargés de vérifier si l'exercice de la profession se réalise bien conformément avec la loi.

II. Les dynamiques du marché de la régence du PPSA dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat

Après avoir montré en quoi le système de régence s'apparentait à une délégation de service public monopolisée par la profession des ingénieurs forestiers dans le cadre d'un système corporatiste, nous proposons maintenant de nous centrer sur les dynamiques locales de mise en œuvre du PPSA. D'une part, nous souhaitons comprendre les impacts de ce partenariat public-privé sur les éventuelles nouvelles formes et missions de l'action étatique, en analysant la répartition des fonctions et les relations d'interdépendances entre les fonctionnaires et les régents au niveau local dans le cadre de cette implémentation du PPSA. D'autre part, nous montrerons en quoi les dynamiques de mise en œuvre du PPSA ont conduit à la création d'un « marché » de la régence encadré et caractérisé par des processus de fermeture.

1/ Transformations de la profession d'ingénieur forestier et des formes et des missions de l'action de l'Etat

La mise en œuvre du PPSA au niveau local se caractérise par un processus de corporatisation. Que ce soit du côté des fonctionnaires en charge des bureaux locaux de l'administration déconcentrée de Fonafifo ou de leurs partenaires privés que sont les régents, une profession a le monopole : celle des ingénieurs forestiers. Cette profession qui aujourd'hui bénéficie d'une légitimité professionnelle assez forte²² a réussi sans grand problème à accaparer le marché de l'emploi autour des politiques forestières. Si le monopole de la mise en œuvre technique du PPSA au niveau local revient aux ingénieurs forestiers, il faut préciser que les aspects juridiques de l'implémentation, première partie de la mise en œuvre, sont du ressort du département légal du Fonafifo central, constitué de juristes.²³

En termes de répartition de missions, les textes délèguent aux régents la réalisation de l'étude technique indispensable à la validation des projets de PPSA ainsi que le contrôle du

²² Hormis pour les régents, voir plus haut. Les ingénieurs forestiers sont maintenant présents dans de nombreux secteurs (forestier, environnement, eau, électricité, SIG etc.) et de nombreux types d'institutions (administration publique, municipalité, entreprise publique, entreprise privée, ONG, fondation, organisation de tout type etc.).

²³ L'analyse des relations de collaboration et de concurrence entre les logiques des ingénieurs forestiers et celles des juristes au sein de Fonafifo fera l'objet d'un autre papier.

respect par les bénéficiaires du PPSA des clauses des contrats une fois établis. En pratique, les compétences des régents se sont étendues. Au-delà de leur expertise technique, ils assument en effet les missions de promotion du programme de PPSA, activité qui n'est pas assurée par Fonafifo²⁴. Ils ont également commencé à prendre en charge de plus en plus tôt les dossiers de PSA en n'intervenant plus seulement sur l'étude technique mais également sur les aspects administratifs et juridiques des projets de PSA en proposant aux propriétaires de se charger des démarches administratives de présentation de la pré-sollicitude. Ces glissements de compétences constatées sur le terrain sont également observables au niveau du Fonafifo. Les fonctionnaires locaux de l'institution se concentrent davantage sur les aspects de gestion administrative mais se retrouvent également confrontés aux problèmes de type juridique²⁵, en particulier de tenure de la terre.

Tandis que l'administration étatique se concentre davantage sur les aspects juridiques et bureaucratiques de la mise en application du programme de PSA ainsi que la supervision du travail de leurs partenaires privés, les ingénieurs privés, eux se voient confier la responsabilité de l'évaluation technique sur le terrain ainsi que de la partie contrôle de légalité. Ces caractéristiques du travail des régents et des fonctionnaires font doublement évoluer à la fois les missions de l'Etat qui se retranche vers des activités plus strictement administratives et juridiques ainsi que la définition de la profession d'ingénieur forestier qui doit intégrer des savoirs non plus seulement techniques mais également administratifs et juridiques, ce qui témoigne d'un certain « développement adaptatif » de la profession (Le Bianic et Vion, 2008).

Un autre changement simultané qui participe en partie à l'explication ainsi qu'au renforcement de ce processus mérite d'être souligné. Au départ plus équilibrée, l'évolution de la répartition des ressources entre les différentes modalités de PPSA témoigne d'un processus de concentration sur la modalité de conservation qui représente environ 80% des montants alloués par Fonafifo entre 1997 et 2003 (Minae, 2005). Ces évolutions budgétaires conduisent à des évolutions des pratiques professionnelles des acteurs en charge de la mise en œuvre. Si les modalités reforestation et gestion de la forêt impliquent un suivi technique assez pointilleux et exigeant, en atteste le nombre important de visites la première année des projets, la modalité protection à l'inverse ne mobilise qu'assez peu les savoirs experts des

²⁴ Cela s'explique pour une raison toute simple : la demande étant plus forte que l'offre des PSA, Fonafifo n'a ainsi pas besoin de faire la promotion du programme.

²⁵ Même si la partie juridique de la mise en œuvre correspond à la compétence du département juridique de Fonafifo qui est situé au niveau central, les fonctionnaires locaux doivent par exemple résoudre le problème assez courant de chevauchement de plans.

ingénieurs forestiers puisque l'essentiel de leur travail consiste à identifier si la zone soumise au PSA correspond bien à la définition de forêt de la loi forestière de 1996. Ainsi la profession des ingénieurs forestiers connaîtrait des processus de transformation et d'adaptation à cette nouvelle situation.

La délégation de service public aux régents a également pour conséquence pour les fonctionnaires une collaboration plus intense avec des acteurs privés. Des relations d'interdépendance s'établissent sur la base d'un objectif commun, la mise en œuvre des PSA, même si elles penchent clairement en faveur des fonctionnaires de Fonafifo qui hiérarchiquement se situent au dessus des régents puisqu'ils sont en charge de leur surveillance. Les deux acteurs mettent également en œuvre deux logiques totalement différentes : alors que les fonctionnaires appliquent une logique administrative selon laquelle ils tentent de remplir leur quota le plus rapidement avec le moins de problèmes juridiques possibles, les activités du régent sont guidées par une logique de rentabilité économique qui va l'obliger à développer des stratégies d'accès au guichet. Ces logiques distinctes se reflètent dans la terminologie empruntée par les deux types d'acteur pour désigner les propriétaires de terrain forestier : les fonctionnaires parlent de « bénéficiaires du PPSA » tandis que les régents ont recours au terme de « client ».

2/ Un marché de la régence encadré et semi-fermé

L'Etat à travers la délégation de certaines compétences aux régents a participé à la construction d'un véritable marché de la régence du PPSA au niveau national. Il se caractérise par un ensemble de régents forestiers qui se distinguent par différents critères : certains appartiennent à des organisations aux statuts divers (centre agricole cantonale, coopérative, organisation de producteurs, fondations etc.) et d'autres travaillent de manière indépendante ; l'âge et le degré d'ancienneté sont également des facteurs de différenciation ; et enfin certains sont plus ou moins dépendants des revenus liés au PSA. Les régents sont en concurrence les uns avec les autres autour de cette activité lucrative pour l'établissement de leur clientèle respective puisqu'ils sont rémunérés par leurs clients à travers un certain pourcentage prélevé sur le PSA. Comme dans un marché classique, ils développent des stratégies de spécialisation afin de bénéficier d'avantages comparatifs. Ils se spécialisent en privilégiant certains profils de propriétaires terriens ou certaines modalités du PPSA. Pour construire leur clientèle, les régents passent principalement par deux méthodes : le bouche à

oreille et la captation de clients d'anciennes organisations auxquelles ils ont appartenu dans le passé.

Ce marché de la régence ne correspond que de loin à un véritable marché sur le modèle de la concurrence libre et parfaite. Il est encadré par des contraintes réglementaires fortes, posées par la puissance publique. Les missions des régents sont définies dans la loi, à travers le règlement de la régence forestière et les décrets annuels de Fonafifo, bien que dans la pratique, comme on l'a vu précédemment, ils élargissent le champ de leurs compétences. Il est également contrôlé et supervisé par le Collège des ingénieurs forestiers qui fixe par exemple une grille tarifaire qui régule les prix pratiqués par les régents. Par ailleurs, les pratiques des régents illustrent une fois de plus l'éloignement avec la théorie du marché au sens des économistes classiques. On observe ainsi au niveau local l'établissement de marchés locaux de la régence, caractérisé par la formation de mini-monopoles dominés par certains régents et des processus de semi-fermeture du marché. Ce sont souvent les vieux régents installés dans la zone ou qui ont récupéré des clientèles d'organisations qui ont disparu qui accaparent le marché. La maîtrise des instruments techniques en constante évolution (GPS et SIG) ne constitue pas en soi un avantage comparatif puisque certains vieux régents ne maîtrisant pas ces nouvelles technologies se sont constitués des clientèles importantes. Des mécanismes d'entraide ainsi que des accords informels entre régents viennent également perturber la concurrence du marché. Enfin, les régents des organisations bénéficient d'un avantage sur les régents privés puisque Fonafifo a mis sur pied un système de quotas plus ou moins informel qui consiste à accorder des quotas spécifiques aux organisations dans l'attribution du budget du PPSA.

S'il n'existe pas de marché de services environnementaux au Costa Rica, le transfert de compétences de l'Etat aux acteurs privés dans le cadre de la mise en œuvre du programme conduit donc à la création d'un « marché » de la régence, marché qui reste encadré par la puissance publique et la profession et éloigné du modèle de la concurrence pure et parfaite en raison de la construction de mini-monopole par les régents.

Conclusion

L'analyse de la mise en œuvre du PPSA nous permet de saisir un processus de corporatisation, à travers la monopolisation des fonctions de régents et de fonctionnaires locaux de Fonafifo par les ingénieurs forestiers ainsi que l'organisation interne de la profession. Récemment structurée sur un modèle de type corporatiste et en alliance avec la profession des agronomes, cette nouvelle profession bénéficie d'un processus d'affirmation progressive de sa légitimité professionnelle dans un contexte d'essor des activités forestières dans le pays et se développe en s'adaptant à une double évolution : d'une part, de la politique forestière du PPSA où la majeure quantité des ressources autrefois dédiées à l'exploitation de la forêt et aux plantations commerciales se dirige maintenant vers la conservation et d'autre part, à la juridicisation de l'action étatique qui oblige les ingénieurs forestiers à intégrer des nouveaux savoirs, en l'occurrence de type juridique (Le Bianic et Vion, 2008).

L'intervention du régent dans la mise en place des politiques publiques a également pour conséquence d'installer une médiation entre l'Etat et les cibles des politiques publiques et ainsi d'établir une relation indirecte entre l'administration et les administrés. Cela peut conduire à des processus de marginalisation et d'éloignement des usagers de l'Etat, qui seraient intéressants à approfondir toujours dans le but de comprendre les impacts des réformes néolibérales sur les politiques publiques.

Malgré les programmes d'ajustements structurels des décennies 1980-1990 qui ont conduit le Costa Rica à l'affaiblissement de l'Etat, à la déréglementation et au transfert des activités publiques au secteur privé, le PPSA reste une forme de régulation étatique de la conservation privée, ce qui témoigne des résistances de l'Etat Costaricien et de sa capacité à perdurer mais aussi à se transformer. L'analyse de la mise en œuvre locale du PPSA permet d'illustrer l'idée selon laquelle l'Etat a vu évoluer ses missions et sa manière d'agir. Déléguant la partie technique à des acteurs privés, l'Etat se repositionne sur des missions plus classiques de gestion administrative, de contrôle de la légalité et de supervision des activités de ces acteurs privés. Comme l'explique Chevallier, « même si la logique du partenariat conduit l'État à faire appel de manière croissante à la collaboration d'autres acteurs, son rôle ne saurait être réduit à la simple régulation de services gérés par des opérateurs extérieurs » (Chevallier, 2004). L'Etat conserve ainsi un rôle déterminant dans la mise en œuvre.

Ces évolutions n'effacent pas la logique redistributive forte dans laquelle il est inscrit puisque le PPSA reste un programme incitatif, qui transfère des fonds vers une catégorie de

population. L'étude de la mise en œuvre du PPSA nous permet ainsi d'appréhender à la fois les héritages de l'Etat providence qui perdurent à travers les logiques d'intervention dans l'économie et de subvention et les impacts des réformes néolibérales sur l'action de l'Etat qui se manifestent notamment par un certain retrait de la puissance étatique dans la mise en œuvre des politiques publiques. Autrement dit, il s'agit de saisir un Etat hybride, positionné quelque part entre deux modèles : l'Etat providence et l'Etat régulateur indissociable de la perspective néolibérale, qui implique un « mouvement de repli mais qui n'est pas synonyme de désengagement » (Chevallier, 2004).

Remerciements

Cette communication a bénéficié de l'appui financier du projet de l'Agence Nationale de la Recherche « service environnementaux et usages des espaces ruraux » (SERENA), (ANR-08-STRA-13) [2009-2012]. <http://www.serena-anr.org/>. L'auteur remercie vivement les différents acteurs rencontrés pour leur disponibilité et les informations qu'ils lui ont fournies, ainsi que les deux relecteurs du manuscrit pour leurs commentaires et suggestions.

Bibliographie

Bessières Dominique, « Présentation de l'ouvrage *Action publique et légitimités professionnelles* », *Formation emploi* [En ligne], 106 | avril-juin 2009, mis en ligne le 19 novembre 2009. URL : <http://formationemploi.revues.org/index1963.html>

Brockett, Charles D. et Gottfried, Robert R. "State Policies and the Preservation of Forest Cover: Lessons from Contrasting Public-Policy Regimes in Costa Rica", *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 1 (2002), pp. 7-40

Champy, Florent. *La sociologie des professions*. PUF, 2009

Chevallier Jacques, « L'état régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004/3 no111, p. 473-482.

Dubois, Vincent. *La vie au guichet. Relations administratives et Traitement de la misère*. 2008

Edelman, Marc. « Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica. » San José, CR : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005

Farley, Joshua et Costanza, Robert. "Payments for ecosystem services : from local to global", *Ecological Economics* 69 (2010) 2060–2068

Fletcher, R., Breitling, J. Market mechanism or subsidy in disguise? Governing payment for environmental services in Costa Rica. *Geoforum* (2011)

Hassenteufel Patrick. Où en est le paradigme corporatiste ?. In: *Politix*. Vol. 3, N°12. Quatrième trimestre 1990. pp. 75-81.

Le Coq et al. "Payment for Environmental Services Program in Costa Rica: a policy process analysis perspective", Communication presented at the 90th Annual Meeting of the Southwestern Social Science Association, March 31-April 3, 2010 - Houston, Texas.

Le Coq, J.F., Froger G., Legrand T., Pesche D., Saenz F. Governance in the Costa Rican Payment for Environmental Services Program: a stakeholders' perspective. In: R. Muradian, L.Rivals, Eds, *Governing the Provision of Ecosystem Services* (Springer, in press)

Martinache Igor , « Thomas Le Bianic, Antoine Vion, *Action publique et légitimités professionnelles* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2008, mis en ligne le 23 octobre 2008, consulté le 29 août 2012. URL : <http://lectures.revues.org/668>

Navarro et Thiel, "On the Evolution of the Costa Rican Forestry Control System", Draft, Janvier 2007

Ramirez, Mario. "Las transformaciones del empleo público costarricense". *Rev. Ciencias Sociales* 128-129: 87-95 / 2010 (II-III)

Wunder, Engel et Pagiola. “Taking stock : a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries”, Ecological Economics n°65, 2008